

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/53844>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

Overlast en criminaliteit tussen massamedia, burgers en beleid

Jan Terpstra

Barbra van Gestel, *Nieuws, beleid en criminaliteit. Over de wisselwerking tussen lokale media en criminaliteitsbestrijders*, Amsterdam: Aksant, 2006, 322 blz., ISBN 90 5260 218 2.

Gemeenten en politie zouden vaak pas in actie komen tegen criminaliteit of overlast op het moment dat massamedia hieraan uitgebreid aandacht besteden. Alleen een toename van de problemen of klachten van burgers zouden hiervoor vaak onvoldoende zijn. Daarentegen zou de pers vaak slechts geïnteresseerd zijn in het vullen van de achterzijde van advertenties. In hun gemakzucht zouden journalisten politieberichten klakkeloos overnemen, zonder zich te verdiepen in de feitelijke juistheid of achtergronden daarvan. Ziehier twee van de vele (overigens nogal tegenstrijdige) common sense opvattingen over de relatie tussen massamedia en beleid op het terrein van maatschappelijke veiligheid.

Dergelijke populaire wijsheden probeert Barbra van Gestel in haar Leidse proefschrift te problematiseren. Zij tracht na te gaan in hoeverre de wederzijdse beïnvloeding tussen media en beleid verschilt per beleidsfase, welke partijen het initiatief nemen voor berichtgeving en/of beleidsmaatregelen, en in hoeverre massamedia en overheden (waaronder politieorganisaties) verschillen in perspectief op overlast en criminaliteit. Ook stelt zij zich de vraag hoe mediaberichtgeving zich verhoudt tot de feitelijke onveiligheid.

Zij opereert daarmee op het grensvlak van criminologie, bestuurskunde en communicatiewetenschappen. Dat blijkt ook uit de uiteenlopende concepten en theorieën waarop zij voortbouwt, zoals het analytisch beleidsmodel, de theorieën van beleidsarena en agendavorming, normatieve opvattingen over de functies van massamedia in een democratie, het theoretische gedachtegoed van 'framing' en begrippen afkomstig uit onderzoek naar massamedia, zoals issue-expansie, primeurdwang, mediahype of mediamanagement.

Drugsoverlast en Bulgaren

Om redenen van onderzoekbaarheid richt Van Gestel de aandacht op lokaal niveau. De kern van het onderzoek bestaat uit twee gevalsstudies, uitgevoerd in de zelfde grote Nederlandse stad (aangeduid als Zandstad). De eerste heeft betrekking op overlast (vooral door drugsgebruikers en drugshandelaren) in een gebied met veel raamprostitutie. Hier wordt door de lokale overheid geprobeerd de overlast tegen te gaan door onder meer herziening van de prostitutiebranche en het invoeren van strikte sluitingstijden.

De tweede gevalsstudie richt zich op de grote aantallen illegale Bulgaren die op een gegeven moment in deze stad aanwezig zijn. Zij zouden zorgen voor ernstige overlast in één van de wijken. Lokaal wordt de aanwezigheid van de Bulgaren in

verband gebracht met malafide uitzendbureaus, zwart werken, illegale pensions, brandgevaarlijke huisvesting, vervalsing van paspoorten en 'criminele circuits'. In 2002 en 2003 heeft de politie samen met andere instanties geprobeerd grote aantallen illegale Bulgaren op te sporen, aan te houden en uit te zetten, en de panden te sluiten waarin zij illegaal verkeerden.

In beide studies gaat het om een lokale problematiek van overlast en criminaliteit in één buurt. De problemen spelen zich grotendeels af in de publieke ruimte. Tegelijk is er een verschil. De overlast in het prostitutiegebied doet zich al sinds mensenheugenis voor. Partijen hebben daarover min of meer uitgekristalliseerde opvattingen. Sinds jaar en dag heeft de lokale overheid een beleid dat zich daarop richt. Maatregelen moeten daarvan wel sterk afwijken, willen zij voor journalisten nog nieuwswaarde bezitten. Daarentegen vormen de illegale Bulgaren een nieuw probleem dat zich voor betrokken partijen onverwacht aandient. Van Gestel is onder meer geïnteresseerd in de vraag in hoeverre de wisselwerking tussen overheid en journalisten anders verloopt bij geïnstitutionaliseerde problemen dan bij nieuwe, mogelijk kortstondige problemen.

In de gevalsstudies is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden en informatiebronnen. Relevante personen zijn geïnterviewd. Er heeft een inhoudsanalyse plaatsgevonden van mediaberichten. Bovendien zijn relevante beleidsdocumenten bestudeerd. Onderzoeksmateriaal is zowel kwantitatief als kwalitatief geanalyseerd.

Nuancering van grote verhalen

De studie sluit aan bij belangrijke discussies over veiligheid en veiligheidsbeleid. Met betrekking tot de relatie tussen media en overheid (inclusief politie) gaat het daarbij vooral om twee elementen. Ten eerste, in hoeverre gaat het hier om de uitwassen van een dramademocratie? In hoeverre worden politieke besluitvorming en reacties van politie en overheid op criminaliteit en overlast steeds meer geleid door hypes in de massamedia? Ten tweede, en mogelijk in tegenspraak daarmee, in hoeverre functioneren massamedia vooral als verlengstuk van de pogingen van overheden, politie en Openbaar Ministerie bepaalde beelden te creëren van veiligheid, veiligheidsbeleving en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg als onderdeel van angst-, verwachtingen- en reputatiemanagement?

Van Gestel waagt zich niet aan dergelijke grote verhalen over veiligheid en veiligheidsbeleid. Zij ziet haar taak vooral als het nagaan hoe de relatie tussen media en lokaal veiligheidsbeleid werkelijk in elkaar zit. Dan blijft in de weerbarstige en tegenstrijdige werkelijkheid weinig over van die grote verhalen. Vele van haar hypothesen moeten worden weerlegd of aanzienlijk genuanceerd.

Het sterkst is haar boek als zij in detail de gang van zaken beschrijft rond de lokale issues van overlast en illegale Bulgaren. Zij laat zien hoe uiteenlopende belangen en visies van burgers, ondernemers, lokale politici, zaakwaarnemers, politieorganisaties, journalisten, bestuurders en gemeenteambtenaren op elkaar inwerken en een rol spelen in berichtgeving en beleid rond criminaliteit en overlast. In die complexe en veranderende figuraties vindt over en weer beïnvloeding plaats, afhankelijk van institutionele omstandigheden, belangenverhoudingen

en min of meer toevallige gebeurtenissen of individuele personen die, soms tegen wil en dank, een doorslaggevende rol blijken te spelen. In de kwalitatieve delen van haar case studies geeft Van Gestel er blijk van oog te hebben voor detail en complexe situaties beeldend te kunnen beschrijven.

Kanttekeningen – conceptueel-theoretisch en methodologisch

Toch zijn bij dit onderzoek ook kanttekeningen te plaatsen. Deels zijn deze van conceptueel-theoretische aard. Opvallend is dat Van Gestel het vertrekpunt van haar studie in belangrijke mate zoekt in het analytisch beleidsmodel. Dit model (ten onrechte spreekt zij telkens van ideaaltype) gaat ervan uit dat beleidsprocessen gekenmerkt worden door vaste fasen. Ooit was dit model in de Nederlandse bestuurskunde zeer populair. Inmiddels lijkt algemeen geaccepteerd dat beleidsprocessen veel ingewikkelder zijn en dat dit model hoogstens een beperkte ordeningsfunctie kan hebben (zoals zij overigens zelf ook opmerkt). Het is dan ook weinig verrassend dat Van Gestel dit aan het einde van haar onderzoek ook concludeert. Ook zij komt tot de bevindingen dat er sprake is van een 'chaotisch beleidsproces' waarin van 'geordende fase-indeling geen sprake is' (p. 302), dat een evaluatiefase ontbreekt (p. 281) of dat de strijd om het dominante 'frame' ook in de beleidsuitvoering doorgaat (pp. 291-292). De vraag dringt zich zo op in hoeverre zij met het analytisch beleidsmodel als vertrekpunt op het verkeerde been is gezet.

Ook zijn er bij haar studie methodologische kanttekeningen mogelijk. Haar onderzoek is gebaseerd op twee gevalsstudies. Dat aantal is mogelijk wat beperkt, maar dat is nog niet eens zozeer het probleem, als wel het feit dat deze betrekking hebben op grotendeels de zelfde setting. Het gaat telkens om de zelfde gemeente, de zelfde burgemeester, de zelfde politieorganisatie, de zelfde Officier van Justitie, de zelfde krant en de zelfde regionale omroep. Dit bezwaar geldt des te meer omdat in elk van deze gevallen een beperkt aantal actoren de gang van zaken domineert, deels zelfs de zelfde personen.

Ook al meent Van Gestel dat het haar primaire doel niet is 'generaliserende uitspraken' te doen (p. 76) (wat voor uitspraken wil zij dan wel doen?), toch is het de vraag of zij gezien deze onderzoeksopzet niet te algemene conclusies trekt. Zo concludeert zij dat de invloed van burgers op besluitvorming en 'frame' bij een bekend en al langer bestaand probleem groter is dan bij een nieuw en uitzonderlijk probleem (p. 291). Dat mag in de onderzochte gevallen zo zijn, het lijkt waarschijnlijk dat de potentiële invloed van burgers in het algemeen juist groter is als beleidsverhoudingen en -opvattingen nog niet vastliggen.

De belangrijkste kanttekeningen betreffen echter de kwantitatieve analyses in dit boek. Deze zijn deels bedoeld om vast te stellen wie in het lokale spel van berichtgeving en beleid de grootste invloed heeft. Van Gestel tracht deze vraag te beantwoorden door de 'tijdsvolgordelijkheid' van gebeurtenissen vast te stellen. Probleem is dat vragen naar sociale invloed zo niet adequaat zijn te beantwoorden. Partijen reageren ook op elkaar door in hun gedrag op elkaar te anticiperen. Hier valt op dat Van Gestel weinig doet met bekende studies naar macht en invloed, zoals van Steven Lukes (1974).

Daarnaast moeten de kwantitatieve analyses uitsluitsel geven over de verhouding van beleid en berichtgeving tot de feitelijke problemen van criminaliteit en overlast. De gehanteerde operationalisaties en analysemethoden leiden er echter toe dat Van Gestel hier lijkt vast te lopen. Het feitelijke niveau van criminaliteit en overlast is onderzocht aan de hand van het aantal meldingen door burgers bij de politie. Bekend is dat de mate waarin burgers problemen melden mede afhankelijk is van hun vertrouwen in politie en overheid. Op basis hiervan is het dan ook niet verrassend dat Van Gestel vindt dat burgers pas melden op het moment dat duidelijk is dat de overheid iets aan de problemen doet (p. 159). Conclusies trekken over de verhoudingen tussen de niveaus van meldingen, berichtgeving en beleid lijkt wat op het vergelijken van appels en peren. Het gaat hier om onvergelijkbare eenheden op verschillende schaal- en meetniveaus. Vanwege deze interpretatieproblemen is onduidelijk wat de toegevoegde waarde is van de kwantitatieve analyses.

Ondanks deze kanttekeningen stelt Van Gestel vanuit een brede benadering een belangrijke thematiek aan de orde. Zij weet populaire beelden op dit terrein overtuigend door te prikken. Alleen al de beschrijving van de twee casestudies maakt haar boek een aanwinst.